

Proyecto de Ley N°.....951/2021-CR



RUTH LUQUE IBARRA
Congresista de la República

Área de Trámite y Digitalización de Documentos
Área de Trámite y Digitalización de Documentos

PROYECTO DE LEY PROPONE LA LEY
QUE CREA EL PROGRAMA DE
REPARACIÓN PARA NIÑAS, NIÑOS Y
ADOLESCENTES HIJOS DE
DEFENSORES DE DERECHOS
HUMANOS EN SITUACIÓN DE
ORFANDAD

Los y las congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista RUTH LUQUE IBARRA, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE CREA EL PROGRAMA DE REPARACIÓN PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES HIJOS DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN SITUACIÓN DE ORFANDAD

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes hijos de personas defensoras de derechos humanos en situación de orfandad, a través de un programa de reparación que contribuya con su protección social y desarrollo integral.

Artículo 2.- Creación del Programa de Reparación para niñas, niños y adolescentes hijos de defensores de derechos humanos en situación de orfandad

Créese el Programa de Reparación para niñas, niños y adolescentes hijos de defensores de derechos humanos en situación de orfandad, el cual tiene por finalidad la implementación de lineamientos para garantizar la salud, el acceso a la educación y a los servicios públicos, y el acceso a una asistencia económica para asegurar el desarrollo integral de dicha población.

Artículo 3.- Personas beneficiarias

Las personas beneficiarias del programa de reparación son niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de orfandad por haberse producido el fallecimiento de su padre, madre o ambos en el marco del desarrollo de acciones vinculadas a la promoción, protección o defensa de los derechos humanos.

Artículo 4.- Competencia

4.1. El programa de reparación es ejecutado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar, conforme al procedimiento, requisitos, criterios de priorización, y condiciones para solicitar, acceder y mantener el beneficio brindado a través del programa de reparación, de acuerdo a lo establecido en el reglamento.

4.2. El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar es la entidad competente para tramitar, evaluar y otorgar el beneficio brindado a través del programa de reparación, así como realizar su seguimiento.

Artículo 5.- Características del Programa de Reparación

La asistencia económica brindada a través del programa de reparación, presenta las siguientes características.

- a) Se mantiene vigente hasta que la persona beneficiaria cumple dieciocho años de edad, pudiendo extenderse la vigencia, si el beneficiario lo solicita, hasta la culminación de sus estudios superiores universitarios o técnicos.
- b) Es única e individual por cada persona beneficiaria, independientemente de si el fallecimiento es de uno o ambos padres defensores de derechos humanos.
- c) En el caso de otorgarse asistencia económica, esta es utilizada exclusivamente para fines de alimentación, educación, salud física y mental, terapias de recuperación u otros asociados al desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.
- d) Es intangible e intransmisible.

Artículo 6.- Acciones para la identificación y el registro de personas beneficiarias

El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ejecuta, con enfoque intercultural, las labores que resulten necesarias para la identificación y el registro de niños, niñas y adolescentes hijos de personas defensoras de derechos humanos en situación de orfandad, que se encuentran en las comunidades campesinas o nativas y los pueblos indígenas u originarios.

Artículo 7.- Situación de riesgo o desprotección familiar de la persona beneficiaria

Cuando de las acciones de seguimiento para el acceso al programa de reparación resulten indicios de que la persona beneficiaria se encuentra en presunta situación de riesgo o desprotección familiar, el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar tiene la obligación de comunicarlo inmediatamente a la autoridad competente para que actúe de conformidad con el Decreto Legislativo N.º 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, y sus modificatorias.

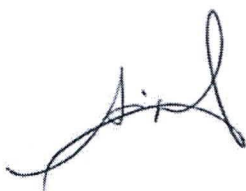
Artículo 8.- Financiamiento

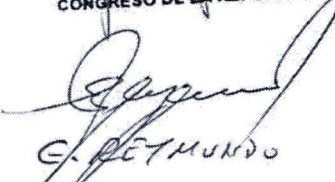
La implementación de la presente ley se financia con cargo a los recursos del presupuesto institucional del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en el marco de lo establecido en las leyes anuales del presupuesto del sector público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Reglamentación

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de su publicación en el diario oficial El Peruano.




RUTH LUQUE IBARRA
Directiva Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Juntos por el Perú
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

E. RETHMUNDO


RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **16** de **diciembre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 951/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1.- MUJER Y FAMILIA



.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I) FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

a) Situación de los defensores de los derechos humanos

De acuerdo con el Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS, Decreto Supremo que crea el mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, la persona defensora de derechos humanos es aquella persona natural que actúa de forma individual o como integrante de un colectivo, grupo étnico-cultural, organización, entidad pública o privada, así como personas jurídicas, grupos, organizaciones o movimientos sociales, cuya finalidad es la promoción, protección o defensa de los derechos humanos, individuales y/o colectivos de manera pacífica, dentro del marco del derecho nacional e internacional.

Pese a la importancia que la labor de las personas defensoras de derechos humanos tiene para la sociedad en su conjunto, su ejercicio continúa siendo una de las actividades más peligrosas, sobre todo en aquellos espacios donde la protección estatal es menor, como los territorios de los pueblos indígenas u originarios. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observa que la defensa de los derechos humanos en las Américas se caracteriza por desarrollarse bajo un clima hostil, siendo considerada como la región más mortífera del mundo para quienes defienden derechos humanos¹ con altos índices de impunidad.

En el caso peruano, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos informó que, entre abril de 2019 y abril de 2021, recibió 29 solicitudes para la activación del mecanismo de protección de personas defensoras de derechos humanos, que involucran a alrededor de 100 personas. Del total de solicitudes presentadas, 18 corresponden a defensores/as de derechos ambientales y de los pueblos indígenas. Las regiones con mayor cantidad de solicitudes fueron Lima, Huánuco, Ucayali y Madre de Dios². Además, se reportó que, entre el 2011 y enero de 2021, 220 personas defensoras de derechos humanos fueron asesinadas³.

Por otra parte, la organización Derecho, Ambiente y Recursos Naturales ha elaborado un registro de atentados y homicidios a defensores del ambiente y de los derechos indígenas durante el periodo 2011 al 2021 en el Perú, en el cual se ha observado que estos casos se presentan con suma gravedad en las provincias de los departamentos de Ucayali, Piura, Amazonas, Loreto, Madre de Dios, Junín, San Martín y Cajamarca (entre otros), en

¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2021. *Guía Práctica sobre lineamientos y recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos*. Washington: CIDH. Consulta: 24 de noviembre de 2021.

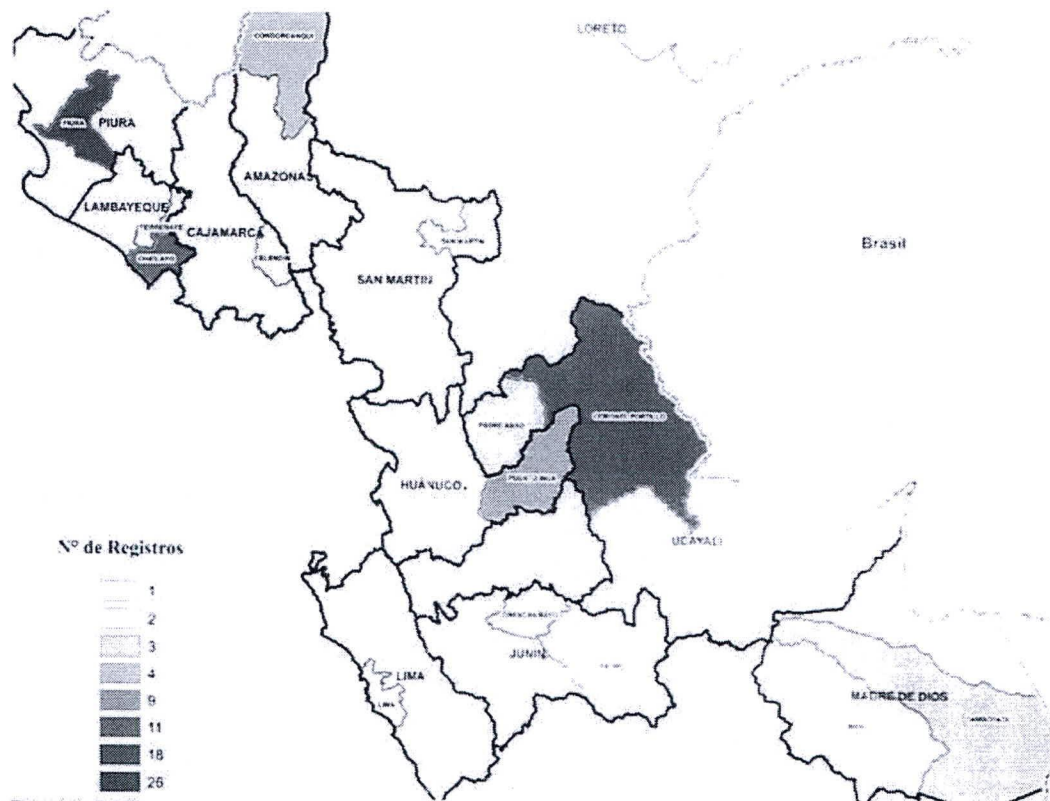
https://www.oas.org/es/cidh/R/DDDH/Guias/GuiaPractica_DefensoresDDHH-v3_SPA.pdf

² EL COMERCIO. *Perú: alrededor de cien personas solicitaron protección por defender derechos humanos, ambientales e indígenas*. Consulta: 24 de noviembre de 2021.

<https://elcomercio.pe/tecnologia/ciencias/peru-alrededor-de-cien-personas-solicitaron-proteccion-por-defender-derechos-humanos-ambientales-e-indigenas-noticia/>

³ COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Perú: *Socavando Derechos. La defensa de los derechos humanos obstaculizada por los intereses económicos*, 2021, p. 12, versión digital en: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs-peru-socavandoderechos-esp-250221-vf.pdf>

los siguientes términos.



En esa línea, también tenemos que "(...) a nivel sindical, entre los años 2011 y 2020, 19 dirigentes sindicales pertenecientes a la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú fueron asesinados luego de haber denunciado la extorsión de empresarios y trabajadores por parte de organizaciones delictivas registradas como sindicatos"⁴.

En este contexto, se observa con preocupación el incremento alarmante de asesinatos, actos de acoso y hostilización, campañas de estigmatización y desprestigio, y procesos de criminalización en contra de las personas defensoras de derechos humanos en nuestro país. Este panorama describe la situación de extrema vulnerabilidad en que se encuentran las personas defensoras de derechos humanos y sus familiares. Cabe indicar que este tipo de actos de violencia es causa importante de mortalidad, además, se debe tener en cuenta que sus efectos no se restringen a la persona afectada, sino que trascienden a su entorno familiar con consecuencias intergeneracionales.

⁴ COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Perú: Socavando Derechos. La defensa de los derechos humanos obstaculizada por los intereses económicos, 2021, p. 15, versión digital en: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs-peru-socavandoderechos-esp-250221-vf.pdf>

b) Situación de los hijos de los defensores de derechos humanos en situación de orfandad

Con referencia a tal cuestión, existen otras víctimas indirectas de los homicidios de personas defensoras de derechos humanos, que son sus hijos e hijas menores de edad quienes quedan en la orfandad y desamparo por causa de la muerte de su padre, madre o ambos en el marco del desarrollo de acciones vinculadas a la promoción, protección o defensa de los derechos humanos.

En particular, cabe indicar que la información sobre la situación de niños, niñas y adolescentes hijos de personas defensoras de derechos humanos en situación de orfandad es bastante limitada. La ausencia de información sobre este grupo poblacional oculta profundas desigualdades estructurales al interior de la sociedad. Sin perjuicio de lo anterior, la revisión de información que se detalla a continuación nos permitirá advertir que esta población se encuentra en una situación desventajosa respecto del resto de la población en general, incluso frente a otros niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad.

Dicho esto, es preciso indicar que la pérdida de cuidados parentales puede ocasionar en los niños, las niñas y adolescentes daños físicos, psicológicos y sociales, con implicancias dramáticas e irreparables sobre sus derechos humanos y libertades fundamentales. En esa línea, múltiples estudios han documentado que la orfandad a temprana edad interfiere con los proyectos de vida de niños, niñas y adolescentes, debido a que puede tener impactos negativos en su escolarización, así como graves consecuencias para su salud física y mental, y puede comprometerlos a una vida de pobreza⁵.

La experiencia de perder a un padre o una madre puede, además, afectar drásticamente la salud mental de niños, niñas y adolescentes. Esta situación puede abrumarlos de sobremano, incrementando la probabilidad de agravar dificultades socioemocionales cada vez más presentes en la población infantil y adolescente, debido al confinamiento obligatorio en el hogar, en el contexto de la pandemia por el Covid-19. En relación con ello, los resultados de un estudio promovido por el Ministerio de Salud sobre la salud mental de niños, niñas y adolescentes –en el contexto de la pandemia por la Covid-19– evidenció que, para el año 2020, al menos tres de cada diez niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años de edad se consideraron en riesgo de presentar un problema de salud mental⁶.

En esa línea, se tiene que la pérdida de cuidados parentales durante la niñez y adolescencia incrementa la probabilidad de que niños, niñas y adolescentes sean sometidos a una medida de institucionalización. Resulta pertinente recordar aquí que el ingreso de niños, niñas y adolescentes a centros de acogida residencial es una medida de último recurso, que solo puede ser adoptada en caso de no ser posible su acogimiento por su familia extendida o por una familia acogedora. En esta perspectiva, corresponde subrayar que su ingreso a estos centros de acogimiento y

⁵ En este orden de ideas, corresponde señalar que la pérdida del padre o la madre puede tener como consecuencia la desertión y el atraso escolar. Esto se explica porque sin el apoyo parental es sumamente difícil que niños, niñas y adolescentes no interrumpan, por ejemplo, su ciclo escolar.

⁶ MINISTERIO DE SALUD. (2021). *La salud mental de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la covid-19. Estudio en línea. Perú 2020*. Lima: MINSA, p. 26.

cuidado constituye una práctica que transgrede su derecho a vivir en familia, la consideración primordial de su interés superior y los principios de necesidad y excepcionalidad del acogimiento residencial.

c) La necesidad de implementación de mecanismos de asistencia económica en beneficio de las niñas, niños y adolescentes hijos de defensores de derechos humanos en situación de orfandad

Aunado a lo señalado precedentemente, debemos indicar que la orfandad a temprana edad inserta a los niños, las niñas y los adolescentes en un ciclo de exclusión que tiende a culminar en la pobreza por la falta de acceso a servicios y prestaciones sociales. Estas circunstancias y carencias en las que se encuentran inmersos limitan sus opciones y restringen su existencia a entornos de alta vulnerabilidad. En particular, estas condiciones pueden afectar seriamente sus oportunidades para desarrollarse en el futuro, y es altamente probable que les acompañen a lo largo de su vida y se conviertan en un factor determinante para perpetuar la transmisión intergeneracional de la pobreza⁷. En esa línea, la realidad nos muestra también que, a menudo, los familiares a cargo de estos niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad hijos de defensores de derechos humanos, no cuentan con los recursos suficientes para solventar sus gastos.

Ello se agudiza más, debido a que actualmente se ha desencadenado una crisis económica sin precedentes en el país y el mundo a causa de la pandemia, crisis que desató altas variaciones en sus indicadores de pobreza monetaria. En esa línea, podemos señalar que la población infantil y adolescente tiene mucho menos margen con qué hacerle frente a esta situación económica, la cual se agrava por la pérdida de su núcleo familiar por la muerte de su padre o madre. Frente a lo anterior, cabe recordar algunos datos del contexto peruano.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, en el año 2020, la pobreza monetaria afectó al 30.1 % de la población nacional, con un incremento de 9.9 puntos porcentuales, en comparación con el año 2019. Esto quiere decir que en el último año casi 10 millones de personas se encontraron en situación de pobreza, lo que implica que tuvieron un nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica de consumo, que equivalía a S/ 360 mensuales por persona⁸.

Al examinar los resultados por rango de edad, se observan mayores tasas de incidencia de pobreza en la población infantil y adolescente, ya que cuatro de cada diez niños, niñas y adolescentes son pobres. Si se comparan los resultados con las cifras correspondientes al año 2019, se evidencia que la incidencia de la pobreza se incrementó en mayor medida en el grupo de niños y niñas de 5 a 9 años de edad, pues pasó de 28.5 % a 41.9 %⁹. Las cifras también indican que los niveles de pobreza monetaria son siempre mayores en el área rural –la cual integran comunidades nativas y pueblos indígenas– que en el área urbana¹⁰.

⁷ INSTITUTO NACIONAL ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2021). *Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2020. Informe Temático*. Lima: INEI, p. 59.

⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁹ *Ibid.*, p. 60.

¹⁰ *Ibid.*, p. 61.

Bajo este panorama, la orfandad a edad temprana se constituye como una condición que, por lo general, conduce y expone a los niños, las niñas y los adolescentes a desigualdades estructurales cuando han perdido a la madre, el padre o ambos. Es así que, debido a dicha situación tienen mayores probabilidades de tropezar con enormes obstáculos de distinta índole en comparación con la población en general; que se hacen especialmente manifiestas en sus precarias condiciones de vida y subsistencia que se relacionan y que se refuerzan entre sí, impidiéndoles hacer realidad sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Dicho esto, corresponde poner en relieve la urgencia de adoptar las medidas necesarias para contribuir al desarrollo integral de esta población. En este contexto, se pone de manifiesto la necesidad inaplazable de implementar el "Programa de Reparación para Niñas, Niños y Adolescentes Hijos de Defensores de Derechos Humanos en Situación de Orfandad", así como el procedimiento, los requisitos y la autoridad competente para su desarrollo; en aras de satisfacer las necesidades básicas de esta población; con el objetivo de que se aprueben las normas y los presupuestos correspondientes que le den sostenibilidad a la medida.

Con esto, se pretende hacer frente a las consecuencias colaterales de los homicidios de personas defensoras de derechos humanos, siendo una de las más frecuentes y graves la orfandad de niños, niñas y adolescentes, cuyas necesidades básicas requieren ser atendidas en el marco del cumplimiento del deber estatal de protección especial del niño y el adolescente, consagrado en el artículo 4 de la Constitución Política del Perú. Para finalizar, es importante apuntar que esta iniciativa legislativa tendrá repercusiones positivas para la sociedad en su conjunto, pues existe evidencia que demuestra que la inversión en la niñez y la adolescencia genera altas tasas de retorno para todo un país.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley constituye una propuesta legítima, que viabiliza y dará mayor efectividad a la ejecución de las políticas nacionales en materia de protección de las personas defensoras de derechos humanos, brindando asistencia económica a aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de orfandad por haberse producido el fallecimiento de su padre, madre o ambos en el marco de acciones vinculadas a la promoción, protección o defensa de los derechos humanos, ello en concordancia con el artículo 4 de la Constitución Política. Cabe precisar, además, que la iniciativa legislativa no deroga ni modifica otras disposiciones del ordenamiento jurídico nacional.

III. ANÁLISIS DE COSTO-BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, realizaremos un análisis que identifique los efectos sobre las personas o grupos de personas en las que impactará la propuesta legislativa.

Actores involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Establece el marco normativo que crea "Programa de Reparación para Niñas, Niños y Adolescentes Hijos de Defensores de Derechos Humanos en Situación de Orfandad".	Da cumplimiento a su deber constitucional de protección especial de niños, niñas y adolescentes.
Ciudadanía en general	Contribuye a la reducción de los índices de situaciones de riesgo o desprotección familiar y violencia en niños, niñas y adolescentes hijos de personas defensoras de derechos humanos en situación de orfandad.	Reduce los costos sociales y económicos asociados a situaciones de riesgo o desprotección familiar y violencia en niños, niñas y adolescentes.
Niños, niñas y adolescentes hijos de personas defensoras de derechos humanos en situación de orfandad	Reciben apoyo para la satisfacción de sus necesidades básicas.	Contribuye a su protección social y desarrollo integral.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

La presente propuesta legislativa se enmarca dentro del Acuerdo Nacional, en su décimo sexta política, referente al fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud, que establece como objetivo que el Estado garantizará el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión. Además, guarda relación estrecha con la decimoprimer política del Acuerdo Nacional, referente a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, que establece como objetivo que el Estado desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas.